

憲政理論叢書

佐藤功 原著  
許介麟 譯述

# 比較政治制度

國民大會憲政研討會出版

正  
中



佐藤功原著  
許介麟譯述

比  
較  
政  
治  
制  
度

國民大會憲政研討會出版  
正中書局印行



究必印翻

有所權版

版初臺月四年十七國民華中

度制治政較比

角八元一 價定本基 册一全

(費匯費運加酌埠外)

會討研政憲會大民國	者編主
功 藤 佐	者著原
麟 介 許	者述譯
會討研政憲會大民國	者版出
儒 廉 蔣	人行發
局 書 中 正	刷印行發

詳(7821)號九九一〇第字業臺版局 證記登業事版出局聞新  
(1000) 572.28 : 碼號類分

### 局書中正

(CHENG CHUNG BOOK COMPANY)

號廿路陽衛市北臺灣臺國民華中 : 址地  
(Address : 20 Heng Yang Road Taipei., Taiwan, Republic of China)  
3821147 : 話電部審編 3821145 : 話電室理經  
3822214 : 話電部市門 3821153 : 話電部務業  
號四一九九 : 撥劃政郵

### 銷經總外海

(OVERSEAS AGENCIES)

司公書圖成業 : 銷經總港香  
號七街海北地亞油龍九港香 : 處事辦總  
3—886172—4 : 話電  
店書風海 : 銷經總本日  
地番六五目丁一町保神田神區田代千都京東 : 址地  
291—4345 : 話電  
店書海東  
地番八九町前門中田區京左市都京 : 址地  
791—6592 : 話電  
司公書圖成業 : 銷經總國泰  
號233路力華環谷曼國泰 : 址地  
司公書圖強華 : 銷經總國美  
(Address : 41 Division St., New York, N.Y. 10002 U.S.A.)  
司公書圖華英 : 銷經總洲歐  
(Address : 14 Gerrard Street London W.L. England)  
司公書圖華嘉 : 銷經總大拿加  
(Address : China Court, Suite 212, 208 Spadina Avenue Toronto.)  
Ontario. CANADA M5T 2C2

# 比較政治制度

佐藤功 著  
許介麟 譯

著者佐藤功 (Sato Isao) 爲上智大學教授，並兼任東京大學及中央大學講師，專攻憲法，並屬於日本「公法學會」、「政治學會」、「行政學會」會員。佐藤教授在第一次世界大戰中的一九一五年三月二十九日生於京都，一九三七年畢業於東京帝國大學法學部，其後歷任東大助教、法制局參事官等，戰後專心教職並昇任教授，最先在成蹊大學執教，後來轉任上智大學爲憲法學教授，並兼任其他二三所大學講師。他的思想穩健，不保守也不激進，好學不倦，著書很多，有「憲法改正の經過」(日本評論社版)、「日本國憲法十二講」(學陽書房)、「憲法せ守る力」(弘文堂)、「日本國憲法概説」(學陽書房)、「憲法解釋の諸問題」(有斐閣)、「憲法」(有斐閣)、「君主制の研究」(日本評論社)、「行政組織法」(法律學全集、有斐閣)、「憲法研究入門」上、中、下卷(日本評論社)等。



# 比較政治制度

佐藤功撰 許介麟譯 民國70年 台北市

正中書局印行 重印本

(6) 213面 21公分

(憲政理論叢書)

民國68年國民大會秘書處初版

I. 佐藤功撰 II. 許介麟譯

572

8686

69

# 比較政治制度

## 目次

序論 比較政治制度論的課題與方法	一
一 比較研究的對象與方法	一
二 政治機構的歷史考察	四
三 政治機構的交替與政治權力的變革	九
四 當前比較政治制度論的趨向	一一
第壹章 近代政治機構的原理	一五
一 國民主權	一六
二 權力分立	二一
三 代議制	二五
四 兩院制	二八
五 大臣責任制	三二
六 議院內閣制	三四
第貳章 主要國家政治機構的類型	三七
——歷史的考察及其比較——	

第一節	一七九一年法國憲法的政治機構	三七
(一)	法國憲法史的特色	三七
(二)	舊體制的政治機構與法國革命	四一
(三)	一七九一年憲法政治機構的特徵	四四
(四)	一七九一年憲法的安定性	五二
第二節	一八一四年法國憲法的政治機構	五五
(一)	邊賈明·孔斯坦的思想與一八一四年憲章	五五
(二)	一八一四年憲章的政治機構	五九
第三節	德國立憲君主制的政治機構	六一
(一)	十九世紀初德意志各邦的憲法	六一
(二)	一八五〇年普魯士憲法	六四
(三)	所謂預算爭議時期德意志立憲君主制的思想	六七
(四)	一八七一年德意志帝國憲法的政治機構	七三
第四節	十九世紀英國的政治機構	七九
(一)	英國憲法史與法蘭西憲法史的比較	七九
(二)	十九世紀英國政治機構的特色	八一
第五節	魏瑪憲法的政治機構	九五
(一)	魏瑪憲法的成立	九五
(二)	魏瑪憲法的政治機構	九八



第六節 魏瑪體制的崩潰與納粹體制……………一〇四

(一) 魏瑪體制的崩潰……………一〇四

(二) 納粹的政治機構……………一一一

第七節 法蘭西第三共和與議會制的危機……………一二〇

(一) 第三共和的成立……………一二〇

(二) 第三共和的政治機構……………一二二

(三) 國家改革的問題……………一二四

第八節 第二次大戰與英國的政治機構……………一二九

(一) 象徵性的國王……………一二九

(二) 內閣制度……………一三六

(三) 上院制度……………一三九

第九節 美國的政治機構……………一四三

(一) 權力分立制的由來及其特色……………一四三

(二) 總統領導力的擴大……………一四七

(三) 權力分立制與總統制的關係——立法部門與行政部門的協調及衝突……………一五九

第十節 法國第四共和的政治機構……………一六二

(一) 第四共和憲法的成立……………一六二

(二) 第四共和的政治機構……………一六三

(三) 一九五四年憲法修改……………一六六

第十一節	西德的政治機構	一七一
(一)	西德基本法的成立	一七二
(二)	基本法的政治機構	一七四
(三)	爲重整軍備而作的基本法修改	一七六
第三章	各國政治機構最近的變動	一七九
第一節	英國——大英國協的變化及其對議會制的信任	一七九
(一)	大英國協的變化	一七九
(二)	對議會制的信任	一八一
第二節	法蘭西——戴高樂體制的困境	一八二
(一)	戴高樂憲法的由來	一八二
(二)	戴高樂憲法的成立	一八六
(三)	戴高樂憲法政治機構的基本構造	一八八
(四)	戴高樂憲法政治機構的基本問題	一九二
(五)	對戴高樂以後的展望	一九五
第三節	西德意志——「首相民主制」和重整軍備	一九九
(一)	「首相民主制」	一九九
(二)	重整軍備的進展	二〇〇
第四節	美國——軍事體制化與總統的領導力	二〇二
(一)	軍事體制化與軍產結合體	二〇二

	(一) 總統的領導力·····	二〇三
第肆章	回顧與展望·····	二〇七
一	政治機構原理的變化·····	二〇七
二	近代民主政治的變質過程·····	二〇九
三	在政治機構上責任的觀念·····	二一〇
四	政治機構與人類的自由·····	二一一
五	結論——自由與權力·····	二一二



# 序論 比較政治制度論的課題與方法

## 一 比較研究的對象與方法

如衆所週知，特別是在美國，以「比較政治機構的研究」(The Study of Comparative Government)或「近代國家的政治機構」(The Government of Modern States)等爲題的著作頗多，本論著就是以那些著作所討論的內容爲內容。

那麼，所謂比較，是以什麼，及如何加以比較呢？所以，比較研究的對象與方法就成爲問題了。魏洛比(W. F. Willoughby)在他的代表性著作中，曾說到這個問題，「本著作將討論兩件事。第一是探討有關政府的問題。第二是世界的主要國家在實際上如何處理此一問題。對於學生來說，要學習各種不同政府結構的特色，而瞭解其一些事實是容易的，然而，要解釋這個事實，即要明瞭其背後的基本原則而解釋這些事實則頗爲困難。一言以蔽之，要把握政治機構的程序以及其產生種種差異的真實特徵是困難的。這種困難因下面的情況而加倍，也就是一般的說政治組織是形式的、表面的。而學生是直接地引導到各個政治組織的研究，在以前並沒有學習基本的政治原則。可是，實際上是要依照此種政治原則，學生才能將事實以理性加以解釋」〔註一〕。雖然，表面的和並列的比較是很容易，但僅僅如此的話，就沒有意義了，而且也並不引起學習的興趣。魏洛比所說，要瞭解在種種事實背後所潛在的基本政治原則，是必要的。那麼，他之所謂基本的政治原則是什麼？同時又如何加以選擇？這才是其次的問題。

關於近代國家政治機構的基本原則，是可以提出種種常例，但其原則本身的探討則頗不簡單。一般

地說，政治制度本身乃是活生生的東西，因此魏洛比所述的困難得加倍看待。

拉斯基（H. J. Laski）在『美國的總統制』的序論中，曾這樣地陳述。

「制度是活生生的東西。其祕密並非能够輕易地在著作中明示。因為制度本身並非神祕，問題是對制度發生作用的環境如果變化，則制度本身也將變化。制度在另一方面，依運用的人物如何，而時時刻刻變化。例如關於英國首相的職務，羅尹德·喬治（David Lloyd George）跟戰後的鮑爾溫（Stanley Baldwin）是不同的，跟張伯倫（Neville Chamberlain）則更加不同。法國的制度也是如此，課本告訴我們，法國總統通常是擁有虛位性的國家元首，但龐加略（Raymond Poincaré）當總統與杜梅克（Gaston Doumergue）當總統，可以使人感到兩樣。加上，重要制度並非一部法律所能制定得了的。制度的周圍，是由傳統、因習與慣例等累積起來的。這些並不在法律之列，但比法律更有影響力。英國國王的特權是最好的例子。也就是說，國王是握有所謂「大權」。此特權多數依法律而由英國國王所擁有，但事實上並不行使。如果國王行使其所喪失的特權的話，那就幾乎招致跟憲法上的革命相同的結果。從這顯然的事實，可以推論一個時代的習慣並不能左右後來時代的行動。動態的人類生活，必須不斷的適應時代的變化。這是意味着：外觀往往跟真實因有關的要素本身的複雜性而變得曖昧了。政治是跟冰山相似，表面的機構不過是潛在水面之下的真實本身的一部份而已。這種洞察的困難，是歷史家所熟知的。然而，對這種困難的感嘆將不僅限於歷史家吧！」（註11）

一如拉斯基所指出，一個國家的政治機構的實態，是依運用此機構的有力政治家之如何而有所改變。除拉斯基所引用的例子以外，如美國總統哈定（Warren Gamaliel Harding）和柯立芝（John Calvin Coolidge），都認為行使憲法規定以外的權限是不可行的，因此總統對其權限的行使是消極的。與此

相反，羅斯福 (Franklin Delano Roosevelt) 則認為，憲法的規定不過是總統不可或缺的最低限度的義務，故拘泥於其最低限度是不必要的，而將其權限非常積極的行使。從此觀之，我們對政治機構，不可以只看憲法的規定，而僅從法律和靜態方面觀看，對其實態和動態方面，也要當做活生生的東西來研究。

拉斯基晚年的著作『美國的民主』，是跟布萊斯 (J. Bryce) 與涂克威 (Tocqueville) 的『大古典著作』並列，而且是給他們做補充的。拉斯基這著作之所以是給前兩者做補充，是因為前兩者把重點放在政治和法律的制度方面，而拉斯基從起初就把對象放在社會構造的各方面而加以擴大之〔註三〕。拉斯基的著作是由十三章所構成，第一章美國的傳統，第二章美國的精神，第三章政治制度（關於聯邦），第四章政治制度（關於州與地方），第五章商業，第六章勞工，第七章宗教，第八章教育，第九章文化，第十章少數者的問題，第十一章專門職業，第十二章出版、電影、廣播，第十三章文明原理的美國。然而，政治制度只不過在第三章以及第四章，兩章中加以討論，其他各章則顯現出政治制度的實體〔註四〕。

在一般有關政治機構的著作中，常附有所謂「理論與實際」的文字，這種說法和前述的研究方法有關。〔註五〕

「理論與實際」這種說法雖然常被使用，但是如果僅把理論與運用加以對比是不充分的，就是把其運用的實例予以列舉也還是不夠的。兩者之間內面的結合關係才是問題的所在。在這種結合上出現的全面性的制度，活生生的制度，才是我們研究的對象。

〔註一〕 W. F. Willoughby: *The Government of Modern States*, 1921, Preface. V.

〔註二〕 H. J. Laski: *The American Presidency*, 1940. 尾住秀雄譯『美國的總統制』七一八頁。

〔註三〕 H. J. Laski: *American Democracy*, 1948, (東京隆譯『美國的民主』) Bryce: *The American Commonwealth*, 1888, *Tocqueville: De la Democratie en Amerique*, 1838.

〔註四〕 例如蠟山政道的『行政組織論』(昭和五年)，第一編文明史的背景，第二編統治組織，第三編行政組織。依比編別，在第一編中陳述行政組織和文明的交互影響以及其與土地制度、生活方式、技術及政治進展等關係，也可以說顯示出採取跟拉斯基相同的方法。

〔註五〕 例如森口繁治的『憲政的理論及其運用』(昭和五年)·H. Fimr: *Theory and Practice of Modern Government*, 1949, H. J. Laski: *The State, in Theory and Practice*, 1935. (石上良平譯『國家——理論與現實』)·市村今朝藏的『英國憲政的理論與實踐』(國王篇、內閣篇、行政篇)(昭和二年)等是。

## 二 政治機構的歷史考察

像拉斯基那樣把政治制度研究的對象過份擴大，是頗多困難。如採取跟這相近的方法，亦即採歷史的考察方法似乎較好。是故，把比較憲法史的考察與比較政治制度史論當作一種方法，則頗為適當。布萊斯曾經說「政治組織新類型的創造，是人類對政治資產有價值的增添。那是表示對過去憲法經驗的調查及探索，並且對將來是一種充滿啓發性的實驗。」〔註一〕這是對歷史考察的一般意義，直截了當的陳述。

在美國最初的政治學雜誌『美國政治科學評論』(*American Political Science Review*)的發刊辭(一八八六年)，孟羅·史密斯(Munroe Smith)曾這樣的陳述。

「然則，所謂社會科學的方法是怎樣的呢？從來所使用的種種方法，結果也可以說是一種比較研究



……統計、比較立法、歷史學是把堆積的事實當做比較的手段和方法。……在這一一切補助的科學中，歷史學可說是最重要的。其他比較研究的方法都是片面的，因為只研究現在這一時期。相反的，歷史考察賦與社會科學第三層次的探討，使比較範圍得以無限的擴大。而且，不止於此，因歷史方法的導入，使我們瞭解社會制度的連續面，同時讓我們覺察從世代到世代，以及從世紀到世紀的變化面。」〔註一〕

歷史的考察是有以上的意義，故活生生的政治制度的理論與實際的結合和發展，勢必須在各國憲法的歷史之中加以追求。這是法律與政治、法律與權力相結合的問題，這才是各國憲法的歷史所以形成的緣由。然而，政治組織的種種類型，是有其一定的歷史上的根基與存在的理由。若僅就某一時期來看，在此時期有種種類型存在。把那些類型加以分析與比較，雖然也是比較政治機構論，但是一切都帶有其歷史背景，並不是僅憑理論或觀念就能將當時的政治組織構想出來或予以陳列。其所以有特定的類型出現，是因為要實現特定的目的和意圖，而被塑造出來的。

威布(S. & B. Webb)夫婦在其『大英社會主義國家的構成』中曾如此地陳述：「……要構造政治形態，必須對歷史的發展作充分的考慮。而各種社會的將來，是必須從其本身的現在出發，而且避免了受其本身的過去的特殊條件所限制。各種制度的存在，並非社會有意識的依今日所想像的明白的目的而形成，而是依其過去與現在的需要而造成。今日的人類乃依其歷史的發展而形成，跟社會的存在本身及許多微妙的連鎖，纏結組合而成。」〔註二〕

馬基佛(Maclver)說：「政府機構，跟一切人類的制度一樣，是歷史的表現，帶有時代與地點的烙印。」他並在政治機構的分類上設立了四種標準，其圖式如下：